



Република Србија
УСТАВНИ СУД
Број: УУ-255/06
02. 12. 2008. год.
Београд

Уставни суд у саставу: председник др Боса Ненадић и судије др Оливера Вучић, др Марија Драшкић, Весна Илић Прелић, др Агнеш Картаг Одри, Катарина Манојловић Андрић, мр Драгиша Слијепчевић, др Драган Стојановић и Предраг Ћетковић, на основу члана 167. став 1. тач. 1. и 3. Устава Републике Србије, на седници одржаној 22. октобра 2008. године, донео је

ОДЛУКУ

1. Утврђује се да Правилник о поступку принудног извршења одлука Савета Републичке радиодифузне агенције ("Службени гласник РС", бр. 91/06, 52/07 и 92/08), није у сагласности с Уставом и законом.

2. Одбацује се захтев за "обуставу извршења појединачних аката који могу бити донети и радњи које могу бити предузете на основу члана 2. став 3. и члана 5." Правилника из тачке 1.

Образложење

Уставном суду поднета је иницијатива за оцену уставности и законитости одредаба члана 2. став 3. и члана 5. ст. 1. и 2. Правилника о поступку принудног извршења одлука Савета Републичке радиодифузне агенције ("Службени гласник РС", број 91/06). Подносилац иницијативе сматра да одредба члана 2. став 3. оспореног Правилника, према којој одлуке Савета донете на основу члана 63. и члана 38. Закона о радиодифузији постају коначне и извршне даном достављања странци, искључује право на жалбу, односно двостепеност у решавању у управним стварима, супротно члану 22. став 2. Устава Републике Србије од 1990. године и члану 12. Закона о општем управном поступку који се примењује у поступку доношења одлука Савета Агенције. Одредба члана 5. став 1. Правилника, којом је одређено да председник Савета доноси закључак о дозволи извршења, по мишљењу подносиоца иницијативе, није у сагласности са одредбом члана 268. Закона о општем управном поступку којим је прописано да закључак о дозволи извршења доноси "орган надлежан за спровођење извршења", јер, сагласно тој одредби закона, закључак може да донесе само Савет, као орган Агенције. Ова одредба Правилника, осим тога, није сагласна ни са Законом о радиодифузији којим је предвиђено да одлуке Савета Агенције спроводи Савет. Одредба члана 5.

став 2. Правилника којом је прописано да је против закључка о извршењу дозвољена жалба и да се жалба подноси Савету, по мишљењу подносиоца иницијативе, није сагласна одредбама чл. 215, 216, 219. и 268. став 1. Закона о општем управном поступку. Ово из разлога што је наведеним одредбама закона прописано да се за решавање у другом степену не може утврђивати надлежност у оквиру органа који је у управној ствари решавао у првом степену. Када законом није одређен другостепени орган, у поступку по жалби одлучује орган надлежан за одговарајућу управну област, а у овом случају то је министарство надлежно за послове културе и медија. Подносилац иницијативе није добио дозволу за емитовање програма, због чега сматра да би применом оспорених одредаба Правилника могле наступити неотклоњиве штетне последице. Стога је поднео и захтев за издавање привремене мере "обуставом извршења појединачних аката који могу бити донети и радњи које могу бити предузете на основу члана 2. став 3. и члана 5." оспореног Правилника.

У одговору доносилац оспореног акта наводи да се одредбом члана 2. став 3. Правилника одређује рок, односно тренутак када одлука Савета Агенције о привременом или трајном одузимању дозволе за емитовање програма постаје извршна. То је учињено у складу са одредбом члана 261. став 3. тачка 2) Закона о општем управном поступку, којом је предвиђено да првостепено решење против кога је жалба недопуштена постаје извршно достављањем странци. Доносилац истиче да жалба против првостепене одлуке Савета Агенције није предвиђена Законом о радиодифузији. Зато сматра неоснованом тврдњу да је право на жалбу искључено оспореним Правилником. Оспорена одредба члана 5. став 1. Правилника, којом је прописана надлежност председника Савета Агенције за доношење закључка о дозволи извршења, по мишљењу доносиоца, није у супротности са Законом о радиодифузији и Законом о општем управном поступку. Републичка радиодифузна агенција је по Закону о радиодифузији надлежна за спровођење извршења, а наведени закони не предвиђају искључиву надлежност одређеног органа за доношење закључка о дозволи извршења. У односу на оспорену одредбу члана 5. став 2. Правилника, доносилац оспореног акта наводи да Закон о радиодифузији није прописао поступак заштите права у поступку принудног извршења одлука Савета Агенције. Из тог разлога је доносилац био овлашћен да самостално утврди који орган је надлежан да одлучује по жалби извршеника на закључак о дозволи извршења. Доносилац акта сматра и да се одредбе чл. 216. и 219. Закона о општем управном поступку односе на првостепени и другостепени поступак одлучивања државних органа у управном поступку. С тим у вези указивање подносиоца иницијативе на повреду наведених одредаба закона, по мишљењу доносиоца оспореног акта није основано, јер се у конкретном случају ради о поступку извршења који је посебно регулисан. Доносилац истиче да је Републичка радиодифузна агенција самостални правни субјект, који је и функционално независан од било ког државног органа, па је неоснован и навод подносиоца иницијативе да би у поступку извршења одлука Савета другостепени орган могао бити Министарство за културу.

У спроведеном поступку Уставни суд је утврдио да је Правилник о поступку принудног извршења одлука Савета Републичке радиодифузне агенције ("Службени гласник РС", број 91/06), чије су одредбе члана 2. став 3. и члана 5. ст.

1. и 2. иницијативом оспорене, донео Савет Републичке радиодифузне агенције, с позивом на одредбе чл. 33. и 64а Закона радиодифузији ("Службени гласник РС", бр. 42/02, 97/04, 76/05, 79/05, 62/06, 85/06 и 86/06). Правилником је прописан поступак принудног извршења одлука Савета Републичке радиодифузне агенције о привременом или трајном одузимању дозволе за емитовање програма и одлука Савета о забрани емитовања програма правном или физичком лицу које емитује програм без дозволе. У току поступка пред Уставним судом, Савет Агенције донео је Правилник о изменама и допунама Правилника о поступку принудног извршења одлука Савета Републичке радиодифузне агенције ("Службени гласник РС", број 92/08), којим је, поред осталог, измењен и оспорени члан 5. став 1. Правилника, тако што је прописано да Савет доноси закључак о дозволи извршења.

У односу на сагласност оспореног акта са Уставом Републике Србије од 1990. године, констатовано је да је Устав у време чијег важења је оспорени акт донет и у односу на који се тражи оцена његове уставности, престао да важи 8. новембра 2006. године, даном проглашења новог Устава Републике Србије. Пошто је оспорени акт и даље на снази, Суд је оцену његове уставности извршио у односу на одредбе важећег Устава.

Одредбама члана 137. ст. 2. и 3. Устава утврђено је да се поједина јавна овлашћења могу законом поверити и предузећима, установама, организацијама и појединцима, као и да се јавна овлашћења законом могу поверити и посебним органима преко којих се остварује регулаторна функција у појединим областима или делатностима.

Одредбом члана 3. став 1. Закона о јавним агенцијама ("Службени гласник РС", бр. 18/05 и 81/05) прописано је да се јавној агенцији могу посебним законом, као јавно овлашћење, поверити послови државне управе, поред осталог, доношење прописа за извршавање закона и других општих аката Народне скупштине и Владе.

Закон о државној управи ("Службени гласник РС", бр. 79/05 и 101/07) прописује да при вршењу поверених послова државне управе имаоци јавних овлашћења имају иста права и дужности као органи управе (члан 51. став 1.) и да министарства и посебне организације могу доносити прописе само кад су на то изричито овлашћена законом или прописом Владе (члан 16. став 1.).

Одредбама Закона о радиодифузији прописано је: да се Републичка радиодифузна агенција оснива као самостална, односно независна организација која врши јавна овлашћења у складу са овим законом и прописима донетим на основу овог закона (члан 6. став 1); да Агенција као поверене послове: доноси Стратегију развоја радиодифузије у Републици Србији, врши контролу и стара се о доследној примени одредаба закона, издаје дозволе за емитовање програма и прописује образац за те дозволе и врши надзор над радом емитера у Републици Србији (члан 8. став 1. тач 1), 2), 3) и 6)); да Агенција доноси препоруке, упутства, обавезујућа упутства и општа обавезујућа упутства за емитере (члан 12. став 1.), као и да доноси и друге прописе у складу са овим законом (члан 12. став 8.); да Статут и друге опште акте Агенције доноси Савет (члан 33. став 1.); да је емитер дужан да без одлагања изврши коначну одлуку Савета о одузимању дозволе, а уколико то не учини, спровешће се поступак принудног извршења у складу са тим законом (члан 62. став 8.). Одредбама члана 64а Закона прописан је поступак

принудног извршења одлука Савета и дато овлашћење Савету Агенције да пропише садржину и образац легитимације лица овлашћеног за принудно извршење одлука Савета (став 6).

Законом о општем управном поступку ("Службени лист СРЈ", бр.33/97 и 31/01), прописано је: да су по том закону дужни да поступају и предузећа и друге организације кад у вршењу јавних овлашћења која су им поверена законом решавају, односно обављају друге послове из члана 1. Закона (члан 2.) и да одредбе закона којима се због специфичне природе управних ствари у појединим управним областима прописују неопходна одступања од правила општег управног поступка, морају бити у сагласности са основним начелима утврђеним Законом о општем управном поступку (члан 3.). Одредбама чл. 261. до 283. тог Закона уређено је извршење решења донетог у управном поступку.

Сагласно цитираним одредбама чл. 2. и 3. Закона о општем управном поступку и члана 64а Закона о радиодифузији, Уставни суд је утврдио да Републичка радиодифузна Агенција поступак принудног извршења решења Савета агенције спроводи на начин и под условима прописаним Законом о радиодифузији. Како одредбама чл. 33. и 64а Закона о радиодифузији, које су наведене као правни основ за доношење оспореног Правилника, као ни другим одредбама тог закона, није дато овлашћење Савету Агенције да ближе уређује поступак принудног извршења одлука Савета, Уставни суд је оценио да је Савет доношењем оспореног Правилника прекорачио законом утврђена овлашћења. Из тог разлога, по оцени Суда, оспорени Правилник у целини није у сагласности са законом, а самим тим и са Уставом, који у члану 195. став 1. утврђује да општи акти организација којима су поверена јавна овлашћења морају бити сагласни закону.

С обзиром на то да је у току претходног поступка правно стање потпуно утврђено, да прикупљени подаци пружају поуздан основ за одлучивање, као и да Уставни суд има заузет став о правном питању које се поставља у овом предмету, Суд је, сагласно одредби члана 53. став 2. Закона о Уставном суду ("Службени гласник РС", број 109/07), одлучио без доношења решења о покретању поступка.

Уставни суд је, на основу одредбе члана 56. став 3. Закона о Уставном суду, одбацио захтев за "обуставу извршења појединачних аката који могу бити донети и радњи које могу бити предузете на основу члана 2. став 3. и члана 5." оспореног Правилника, јер је донео коначну одлуку.

Полазећи од изложеног, а на основу члана 45. тач. 1) и 4) Закона о Уставном суду и члана 84. Пословника о раду Уставног суда ("Службени гласник РС", бр. 24/08 и 27/08), Уставни суд је одлучио као у изреци.

На основу одредбе члана 168. став 3. Устава, Правилник из тачке 1. изреке престаје да важи даном објављивања Одлуке Уставног суда у "Службеном гласнику Републике Србије".



ПРЕДСЕДНИК
УСТАВНОГ СУДА
др Боса Ненадић, с.р.

ЗА ТАЧНОСТ ОТПРАВКА:

Боса Ненадић